

Donner un second souffle au **Logement d'abord**

2020 - 2022

Propositions
de la Fondation Abbé Pierre
et l'Union sociale pour l'habitat

En 2017, durant sa campagne présidentielle, le candidat Emmanuel Macron s'est engagé en faveur de la philosophie du Logement d'abord.

Cette approche, qui a fait ses preuves pour réduire le nombre de personnes sans domicile partout où elle a été expérimentée aux Etats-Unis, au Canada et en Europe, consiste à proposer aux personnes à la rue d'accéder directement et sans condition à un véritable logement pérenne de droit commun, plutôt que d'entamer un « parcours en escalier » à travers les différentes strates de l'hébergement avant d'aboutir éventuellement, à un logement.

Le Logement d'abord repose sur un véritable droit au logement, qui ne soit pas subordonné à des « pré-requis ».

Il implique de proposer aux personnes un accompagnement vers et surtout dans le logement pluridisciplinaire, global, renforcé et flexible, qui doit rester facultatif et articulé au projet résidentiel du ménage.

Dès le début du quinquennat, le Gouvernement a présenté un plan dont la philosophie et les mots d'ordre reprenaient bon nombre de demandes issues du monde associatif : développement des PLAI, des pensions de famille, de l'intermédiation locative, augmentation des attributions de logements sociaux aux personnes sans domicile, prévention des ruptures résidentielles...

Afin de décliner localement ce plan, le Gouvernement a ensuite lancé un appel à manifestation d'intérêt dont se sont emparées de nombreuses collectivités, si bien que 23 communes, intercommunalités ou départements, regroupant 20% de la population française, sont désormais engagés dans une « mise en œuvre accélérée » du plan. Depuis deux ans, un peu partout en France, des acteurs de l'action sociale, de l'hébergement et du logement interrogent leurs pratiques, remettent en cause des habitudes, cherchent à généraliser de bonnes pratiques, se forment à une nouvelle approche, lancent des études et des plans d'accompagnement des acteurs. Les acteurs se sont emparés de ce nouveau paradigme, susceptible de redonner du sens à une politique du logement des personnes défavorisées à bout de souffle depuis tant d'années.

Hélas, ce plan est aujourd'hui menacé par l'enlèvement et le découragement. Tout d'abord, des choix structurels du Gouvernement, prélevant plusieurs milliards d'euros sur la politique des aides personnelles au logement et sur les finances des organismes Hlm, fragilisent gravement les deux principaux piliers français traditionnels de l'accès au logement des ménages à bas revenus. Dans le même temps, dans l'attente de la mise en œuvre d'un « Revenu universel d'activité », le niveau des minima sociaux, en particulier du RSA, est bien trop faible, et même nul pour les jeunes de moins de 25 ans. Ensuite, les politiques destinées spécifiquement à la mise en œuvre du Logement d'abord sont particulièrement timides. Les financements alloués aux territoires de mise en œuvre accélérée se résument à quelques centaines de milliers d'euros par territoire jusqu'à 2020, sans garantie au-delà. Sur le terrain, faute de moyens et de visibilité, les nouvelles expériences peinent à changer d'échelle et se transforment en nouveaux dispositifs innovants, en filières d'accès parallèle, en expérimentations pertinentes, mais sans parvenir à atteindre la généralisation espé-

rée et le changement de système annoncé¹. Pendant ce temps, l'exclusion du logement se poursuit et touche des pans entiers de la population, et les réponses, quand elles existent, se résument encore bien souvent par un simple hébergement d'urgence, comme le montre la courbe des nuitées hôtelières qui continue de grimper, pour dépasser les 50 000 places en 2018².

Un acte 2 du Logement d'abord a été lancé en septembre qui prévoit la mobilisation de 60 millions d'euros pour le développement de l'offre abordable et pour l'accompagnement social. Il prévoit également la création d'un service public de la rue au logement. Pour que le soufflet ne retombe pas aussi vite qu'il a gonflé, et éviter la répétition du scénario du plan Logement d'abord sans véritable lendemain de 2009, il est donc nécessaire de redonner un nouveau souffle à cette dynamique prometteuse, de pérenniser et élargir ce qui fonctionne bien, d'essaimer les bonnes pratiques à de nouveaux territoires, de passer enfin de l'expérimentation à la généralisation. Le Logement d'abord, comme un vélo, risque de chuter si les pouvoirs publics arrêtent de pédaler. Sur le terrain, en effet, la pression pour réagir en urgence et multiplier les places d'hébergement d'urgence et les solutions de court terme est très forte, tandis que l'accès facilité des personnes sans domicile au logement nécessite de dépasser certains blocages financiers ou culturels, de surmonter des tendances à l'entre-soi et des habitudes professionnelles bien ancrées qui sont au fondement des parcours en escalier, en particulier l'évaluation d'une supposée « capacité à habiter ».

Les propositions faites ici ne visent pas à redessiner la politique générale du logement, ni même à repenser un nouveau plan Logement d'abord, mais simplement à mettre en évidence des pistes d'amélioration simples et rapides des dispositifs actuels, dont l'Etat doit se saisir, sans une nouvelle fois transférer ses responsabilités sur les acteurs du logement et du Logement d'Abord.

1. Fondation Abbé Pierre, « Logement d'abord : révolution ou communication ? », *Rapport sur l'état du mal-logement 2019*.

2. Philippe Dallier et Bernard Delcros, Mission Cohésion des territoires, Sénat, Rapport fait au nom de la commission des finances, sur le projet de loi de règlement du budget et d'approbation des comptes de l'année 2018.

Démultiplier les territoires d'innovation, ouvrir la porte aux collectivités volontaires

De nombreux acteurs du Logement d'abord sont sur le terrain pour inciter les différents candidats aux municipales à adopter des plans Logement d'abord, pour inciter les citoyens à sauter le pas. Mais cet effort de pédagogie pourrait s'avérer inutile si les programmes territorialisés Logement d'abord restaient fermés à de nouveaux territoires candidats à leur adoption. Pour ne pas décevoir de potentielles bonnes volontés, l'Etat doit envoyer le signal dès aujourd'hui que le club des territoires qu'il a constitué n'est pas une communauté fermée. Des villes aussi importantes que Paris et Marseille, rappelons-le, manquent toujours à l'appel du plan Logement d'abord.

▲ Proposition 1

Amplifier l'accompagnement financier des territoires de mise en œuvre accélérée jusqu'en 2022 et doter de financements additionnels à hauteur des besoins les nouveaux territoires de mise en œuvre accélérée qui se manifesteraient après les municipales de mars 2020.

▲ Proposition 2

Développer l'observation sur les territoires : systématiser l'analyse des besoins des personnes sans logement ou menacées de le perdre. Repartir de la démarche des diagnostics 360°, en les institutionnalisant (articulation avec les PLH, les PDALHPD, présentation en CRHH) pour en faire des outils guidant l'action des partenaires

Dans la même perspective, le programme « Un Chez soi d'abord », expérimenté depuis 2011 à Paris, Lille, Toulouse et Marseille, a fait la preuve de son efficacité à reloger et accompagner des personnes en grande précarité souffrant d'addictions ou de troubles psychiatriques. Son extension à quatre nouveaux territoires supplémentaires chaque année pendant quatre ans est une bonne nouvelle mais le déploiement de ce programme mériterait d'être accéléré pour répondre aux nombreuses demandes émanant d'acteurs locaux, notamment dans de petites villes ou dans des départements ruraux, où des « mini-Un chez soi d'abord » sont indispensables pour apporter des solutions à quelques dizaines de situations les plus complexes. Là où il existe déjà, ce programme gagnerait également à être davantage développé en augmentant le nombre de personnes concernées. Là aussi, les échéances électorales municipales devraient être l'occasion de susciter des vocations chez les nouveaux élus locaux, à condition que l'Etat les encourage.

▲ Proposition 3

Financement de davantage de nouveaux territoires pour le programme « Un Chez soi d'abord »

Les ménages en situation précaire et tout particulièrement les personnes à la rue, ou sans domicile personnel, connaissent fréquemment des difficultés de santé et/ou de santé mentale. Ils ne relèvent pas pour autant d'« Un Chez soi d'abord », ce programme ciblant des personnes atteintes de maladies psychiatriques. Ces difficultés peuvent freiner leur accès ou menacer leur maintien dans le logement, une fois relogés. L'accompagnement social mis en œuvre par les travailleurs ne couvre pas suffisamment cette dimension, qui de plus est couverte par le secret professionnel. C'est pourquoi, la mise en œuvre du Logement d'abord nécessite de renforcer les synergies entre secteur du logement et de l'hébergement et secteur de la santé.

▲ Proposition 4

Mobiliser les Agences régionales de Santé pour qu'elles viennent en appui du Logement d'abord, via des programmes ad hoc

Accompagner l'évolution de la culture des acteurs pour une meilleure prise en compte de la philosophie du Logement d'abord

La mise en œuvre du Logement d'abord nécessite des évolutions des cultures professionnelles de l'ensemble des acteurs concernés. Le club qui réunit l'ensemble des territoires de mise en œuvre du logement d'abord constitue un lieu de remontée d'initiatives et de démarches innovantes. La formalisation et la diffusion des enseignements de ces expériences (sous forme par exemple de fiches thématiques) permettrait de faire connaître les bonnes pratiques et d'inciter à leur généralisation.

▲ Proposition 5

Ouverture du club aux représentants des partenaires nationaux du Logement d'abord (fédérations d'associations, Mouvement Hlm, ...) pour favoriser la diffusion des bonnes pratiques

▲ Proposition 6

Mettre à disposition des acteurs, par exemple sur un site dédié, des fiches thématiques ou plus générales sur la mise en œuvre du logement d'abord issues des sites AMI

▲ Proposition 7

Mettre en place un dispositif d'animation et d'information, via des lettres d'information, des forums, des rencontres régionales, etc. pour toucher l'ensemble des acteurs et l'ensemble des territoires, y compris ceux qui ne sont pas engagés dans la mise en œuvre accélérée du logement d'abord

Donner un nouveau souffle aux SIAO

Les SIAO, créés en 2010, se sont installés progressivement sur les territoires. Dans un premier temps centrés sur l'hébergement, ils développent aujourd'hui leur action dans le domaine de l'insertion vers le logement. Pour la poursuite du Logement d'abord, une réflexion doit s'engager sur l'évolution de leur rôle et de leur gouvernance, ainsi que sur leur articulation avec les autres dispositifs d'accès et de maintien dans le logement des personnes défavorisées. Leurs moyens doivent être renforcés afin qu'ils puissent développer de nouveaux partenariats (par exemple, notamment, avec des professionnels de santé).

▲ Proposition 8

Élargir la gouvernance des SIAO à de nouveaux acteurs, dont les bailleurs sociaux, les collectivités locales, mieux les intégrer dans les politiques locales (PDLAHPD, politiques intercommunales d'attribution)

Produire des logements accessibles aux personnes les plus pauvres

Dans de nombreuses zones tendues, la France souffre d'une pénurie de logements accessibles aux ménages à bas revenus. Face à ce constat, les pouvoirs publics sont parvenus, depuis vingt ans, à augmenter la production de logements sociaux. Cependant, cet effort est encore insuffisant et la tendance à la hausse des dernières années s'est retournée de manière inquiétante depuis quelques mois, sous l'effet de la hausse des coûts de construction, des prix du foncier et des coupes budgétaires subies par les bailleurs sociaux. De plus, les niveaux de quittance des nouveaux logements sociaux sont trop élevés et les rendent souvent inabordables pour les ménages à bas revenus. Face à cela, il est indispensable de rehausser l'objectif de 40 000 PLAI pour le porter progressivement à 60 000 par an. De plus, il faut que les nouveaux PLAI soient réellement accessibles financièrement, ce qui n'est pas toujours le cas. D'après la Cour des Comptes, en raison des majorations presque systématiques des loyers plafonds, même les loyers des logements dits « très sociaux » PLAI dépassent de 20 à 28% selon les régions les loyers des logements sociaux antérieurs à 1978¹. Le rehaussement de cet objectif nécessite évidemment des moyens financiers adaptés, au FNAP via une participation accrue de l'Etat, de la part des collectivités locales qui financent déjà fortement cette offre de logement, et de la part des bailleurs sociaux qui doivent être en capacité de mobiliser des fonds propres pour ces opérations. Cet objectif suppose également un dialogue étroit entre l'Etat et les collectivités locales pour que les outils locaux de programmation (notamment les PLH) intègrent cette évolution.

▲ Proposition 9

Augmentation progressive de l'objectif de production de PLAI de 40 000 à 60 000 par an, dont la moitié de « super-PLAI » avec des loyers proches des plafonds APL, grâce à un financement renforcé issu du FNAP

Moyens additionnels nécessaires pour produire 20 000 PLAI supplémentaires par an :

- ▶ Financement Etat au FNAP : 190 à 220 M€
- ▶ Collectivités locales et autres financeurs : 210 à 220 M€
- ▶ Equivalents fonds propres à mobiliser pour les bailleurs sociaux : 290 M€ à 410 M€

Moyens additionnels nécessaires pour atteindre 30 000 PLAI adaptés par an (contre moins de 2000 actuellement) :

- ▶ Financement Etat au FNAP : 200 M€

De nombreuses études ont montré que le parc social était la plupart du temps capable de proposer des loyers abordables à de nombreux ménages à bas revenus. Toutefois, dans certaines zones tendues, en raison d'un déficit d'offre très accessible, à la typologie adaptée et bien répartie sur le territoire, notamment dans les zones tendues, certains ménages à très bas revenus ne peuvent se voir proposer aucun logement social à très bas niveau de quittance. Pour y remédier, à court terme, sans attendre la production d'une offre très sociale neuve, il est peut être utile de pouvoir financer des remises de quittance ponctuelles pour des personnes sans domicile ou à très faibles ressources.

Les bailleurs sociaux peuvent déjà, dans le cadre de l'ordonnance sur la politique des loyers Hlm, expérimenter des baisses de loyer dans le flux, et cette expérimentation doit être encouragée. Mais la nécessité pour eux de compenser par des hausses de loyer par ailleurs limite leurs marges de manœuvre.

1. Cour des Comptes, « Les aides à la pierre : retrouver la finalité des loyers modérés », 2019

Une solution à explorer consisterait à créer un fonds régional, financé par l'Etat (en mobilisant par exemple une fraction des économies d'APL issues de la contemporanéisation), les collectivités locales qui le souhaitent et d'autres partenaires (fonds européens, ...) destiné à financer des remises sur quittance au bénéfice de publics du Logement d'abord là où aucune autre solution n'est possible. Cette facilitation de l'entrée en parc social pourrait s'inspirer des financements mis en place par l'ANRU dans le cadre du NPNRU, pour faciliter le relogement des ménages.

Par ailleurs, un dispositif de financement de remises ponctuelles sur quittance pourrait également permettre de contribuer au maintien dans le logement de ménages fragilisés. A titre d'exemple, un programme de minoration du bas de quittance temporaire existe en Isère, cofinancé par deux fondations et trois bailleurs sociaux. Ce programme, promu dans le cadre de l'appel à projet « 10 000 logements accompagnés », est destiné à baisser temporairement la quittance de ménages du parc social en difficulté, pour faciliter leur maintien. Une expérimentation de fonds régional permettrait de financer en priorité des baisses de charges qui sont mal couvertes par l'APL.

▲ Proposition 10

Recenser et accompagner les bailleurs sociaux et les territoires qui souhaitent expérimenter l'ordonnance Loyer issue de la loi ELAN

▲ Proposition 11

Expérimentation sur un territoire d'un fonds régional de remise de quittance Logement d'abord pour le parc social, visant d'une part les ménages accédant au parc social et d'autre part certains ménages connaissant des difficultés importantes de maintien dans leur logement

Moyens nécessaires (pour une expérimentation sur 1 000 logements avec remise ponctuelle sur quittance) : 6 à 8 M€

Le conventionnement Anah dit « Louer abordable », entré en vigueur en 2017, qui accorde un abattement fiscal de 85% pour les bailleurs acceptant de s'engager en intermédiation locative, est censé prendre fin en 2020. Il est nécessaire de le reconduire dans la loi de finances pour 2020, avec une prime spéciale pour les bailleurs acceptant un mandat de gestion.

Ce mode d'IML, plus proche de la philosophie du Logement d'abord que la sous-location puisqu'il procure un vrai bail au locataire sans limitation de durée, peine pourtant à s'imposer, puisque 85% des places en IML produites depuis le début du plan Logement d'abord le sont en sous-location. Il est également nécessaire que le barème du Louer abordable accorde un avantage financier au conventionnement « très social » par rapport au « social ».

L'indifférenciation actuelle entre ces deux niveaux de loyers entraîne la quasi-disparition de fait des logements conventionnés très sociaux, alors que c'est ce produit qui est le plus utile pour la politique du Logement d'abord.

De la même manière, les plafonds doivent être adaptés à la typologie des logements, pour convaincre des bailleurs propriétaires de petits logements de s'engager dans cette démarche, car les petits logements sont aujourd'hui ceux qui manquent le plus parmi l'offre de logements destinés aux personnes sans domicile. Les opérateurs associatifs doivent également être mieux financés qu'aujourd'hui pour pouvoir gérer correctement la montée en puissance du dispositif².

Ce développement, enfin, doit être appuyé par des campagnes de communication grand public régulières. Il pourra également aller de pair avec une relance du conventionnement avec travaux de l'Anah, tombé en déshérence depuis des années faute de niveau de subventions attrayantes, de priorisation du sujet par l'Anah et de financement suffisant de l'aide à la maîtrise d'ouvrage des associations qui s'y consacrent.

2. FAPIL, Evolution des conditions de mobilisation des logements en intermédiation locative, avril 2019

Cette relance du conventionnement avec travaux pourrait dévoiler un gisement de logements vides à rénover en échange d'une mise à disposition de ménages sans domicile en mandat de gestion³.

▲ Proposition 12

Pérennisation et renforcement du Louer abordable, en privilégiant le mandat de gestion et le logement très social

L'objectif de produire 40 000 places en intermédiation locative au cours du quinquennat est en passe d'être tenu si les tendances se confirment. Il est donc pertinent d'envisager dès aujourd'hui un objectif plus important, pour éviter tout risque de démobilitation faute de crédits disponibles dans les années à venir à l'approche de l'atteinte de l'objectif de 40 000 places.

▲ Proposition 13

Rehaussement de l'objectif de 40 000 places en intermédiation locative à produire au cours du quinquennat

Plusieurs dizaines de milliers de logements non-conventionnés appartiennent à des bailleurs sociaux ou à des collectivités. C'est le cas de près de 29 000 logements appartenant à des bailleurs sociaux à Paris, de 8 500 appartenant à des SEM dans la région AURA. Dans toute la France, 85 000 logements non-conventionnés appartenaient à des SEM au 1^{er} janvier 2018⁴. Dans les endroits où le manque de logements sociaux est criant, il s'agit là d'un gisement à exploiter au fur et à mesure des départs de leurs locataires pour les flécher vers des publics visés par le plan Logement d'Abord.

▲ Proposition 14

Mobilisation du parc privé non-conventionné des municipalités et bailleurs sociaux

Depuis 2008, le fonctionnement des pensions de famille est resté bloqué à 16€ / jour, alors que l'inflation a été de 15% au cours de cette période. Ce montant est aujourd'hui insuffisant pour assurer correctement toutes les missions attendues des pensions de famille, notamment en raison du vieillissement de leurs habitants. Cette insuffisance complique le travail des travailleurs sociaux et pousse à augmenter la taille des établissements. Par ailleurs, les pensions de familles, qui de l'avis général constituent une réponse très adaptée aux besoins de certains publics, connaissent un développement insuffisant, d'une part en raison d'une méconnaissance de cette offre par les élus locaux, et d'autre part par des agréments délivrés au compte-goutte par des services déconcentrés de l'Etat qui craignent de ne pas avoir les crédits de fonctionnement nécessaires dans les années qui viennent pour assurer le financement du fonctionnement de ces structures.

▲ Proposition 15

Augmentation la dotation de fonctionnement des pensions de famille, en particulier pour les pensions de famille de moins de 20 logements

▲ Proposition 16

S'assurer de la bonne articulation entre programmation des aides à la pierre (FNAP) et des aides au fonctionnement (BOP 177) pour débloquer les projets de pensions de famille en cours et à venir

3. FAPIL, « Note sur la reconduction du Louer Abordable ou Cosse Ancien », mai 2019

4. CGDD, Le parc locatif social au 1^{er} janvier 2018

▲ Proposition 17

Mettre en place un plan de communication vis-à-vis des Elus, leur montrant la valeur ajoutée des pensions de famille qui permettent d'apporter des réponses adaptées à des publics en difficulté, présents sur de très nombreuses communes

Renforcer l'accompagnement social

« Logement d'abord »

L'accompagnement représente la pierre angulaire du Logement d'abord. Or, il souffre aujourd'hui d'être trop éclaté entre différentes lignes budgétaires et acteurs de terrain, et largement sous-doté. Les plateformes d'accompagnement, promues dans le cadre du plan Logement d'abord, doivent remédier au premier problème, mais le second restera entier. Même mieux coordonnés, comment des travailleurs sociaux pourraient-ils mener à bien la mission attendue d'eux, notamment l'accompagnement à domicile de personnes en difficulté, s'ils ont souvent entre 50 et 100 dossiers à gérer en même temps ? C'est pourquoi la ligne budgétaire de l'AVDL doit être recrée de façon pérenne au sein du Programme 177. En effet, les mesures AVDL sont fréquemment entièrement dépensées dès la moitié de l'année dans bien des départements. Cela permettrait également à l'AVDL de faire l'objet d'un financement stable et de ne plus dépendre uniquement du montant des astreintes issues des condamnations de l'Etat pour non-respect de ses engagements auprès des ménages prioritaires au titre du DALO. Sur le terrain, il est également nécessaire de cesser de financer uniquement des accompagnements « à la mesure », précisant parfois le nombre d'entretiens et de visites à domicile à effectuer prévues à l'avance, pour réellement dé-standardiser l'accompagnement, et privilégier des financements aux structures, comme commence à le faire, par exemple, le FSL de la métropole de Lyon. Des démarches menées par l'AFFIL en Ile de France sur « l'accompagnement social global » pourraient par ailleurs servir de point de départ pour essayer ce types d'approches.

▲ Proposition 18

Augmentation et sécurisation des fonds d'accompagnement social lié au logement (AVDL dans le programme 177, ASLL, IML) mobilisables dans le cadre des nouvelles plateformes d'accompagnement

▲ Proposition 19

Sortir des financements « à la mesure » pour privilégier des financements aux structures, comme commence à le faire, par exemple, le FSL de la métropole de Lyon

▲ Proposition 20

Poursuivre les expérimentations de plateformes d'accompagnement, en tirer des recommandations, et conduire une réflexion sur leur mode de gouvernance

Le « Pacte d'investissement pour le logement social » signé le 25 avril 2019 par l'Etat et le monde Hlm va permettre de poursuivre le financement, à hauteur de 15 millions d'euros, du programme « 10 000 logements Hlm accompagnés » promu par l'Union sociale pour l'habitat, dans le cadre du FNAVDL. Ce programme fondamental porté l'Etat et par l'Union sociale pour l'Habitat depuis 2014 a fait la preuve de son efficacité et de la volonté des bailleurs sociaux eux-mêmes d'être à la pointe du

Logement d'abord, pour l'accès et le maintien de ménages en difficulté. Il est donc indispensable de démultiplier et élargir ce type d'initiatives : quelques centaines de projets par an, à l'échelle du parc social français, sont encore trop peu nombreux pour faire face aux besoins, et mériteraient d'être au moins doublés. Comme le dit le cadre d'une collectivité impliquée, « il faut un changement de braquet. On parle de réduire de moitié le nombre de sans-abris d'ici à 5 ans, et c'est difficile quand un projet [...] n'accompagne que 10-15 situations par an⁵ ». L'autre enjeu est celui de permettre la pérennisation des projets en cours et le renforcement de leur intégration dans les dispositifs locaux. En effet, pour un certain nombre de projets, peu de solutions de pérennisation étaient identifiées pour des projets ayant démontré leur efficacité.

▲ Proposition 21

Doublement du nombre de Hlm accompagnés et pérennisation du programme en s'appuyant sur mesure de la clause de revoyure prévoyant de flécher 15 M€ de la CGLLS vers le FNAVDL. Lancement des appels à projets « Hlm accompagnés » nouvelle formule tout début 2020

Favoriser l'attribution des logements sociaux aux personnes sans domicile et hébergées

Un des principaux leviers du Logement d'abord réside dans les attributions Hlm aux personnes sans domicile. Or, les objectifs légaux d'attributions à des ménages prioritaires ou, hors QPV, aux ménages du premier quartile de revenus ne sont pas atteints, notamment dans les zones les plus tendues. A Paris en 2018, les attributions Hlm aux ménages du premier quartile de revenus ont représenté 7,8%, tandis que celles au quatrième quartile pesaient 47% (« Conférence parisienne du Logement »).

Différents facteurs expliquent cette atteinte partielle des résultats :

- ▶ **Concernant les prioritaires** : un enregistrement incomplet par les bailleurs sociaux des attributions effectuées en faveur de ces publics dans le SNE.
- ▶ **Concernant le premier quartile** : les données sur les revenus renseignées dans le SNE lors de l'enregistrement de la demande sont déclaratives et ne font que partiellement l'objet de vérifications. Les bailleurs constatent régulièrement lors de l'examen des dossiers que ces données doivent être corrigées. Il y a donc une nécessité à fiabiliser bien mieux cette information cruciale pour déterminer l'objectif et identifier les publics ciblés. Par ailleurs, les objectifs de 25% hors QPV par la loi LEC étaient modulables. Les EPCI qui se sont organisés pour la mise en œuvre de l'objectif issu de la loi LEC prévoyaient souvent une montée en régime progressive. Depuis la loi ELAN, l'objectif ne peut plus être adapté à la baisse, mais de nombreuses CIA, validées par les préfets prévoient un objectif inférieur visant à atteindre progressivement les 25%.
- ▶ Un déficit de connaissance des publics premier quartile qui sont assez diversifiés. A Nantes : 1/2 sont dans une situation de logement prioritaire (hébergé, décohabitant, hébergé en établissement, sans logement), plus du 1/3 sont des isolés ou des Familles monoparentales, 35% sont déjà logés dans le parc social. Ce déficit s'explique aussi par la difficulté pour les acteurs à mobiliser des données issues du SNE (infocentre non accessible).

5. L'Union Sociale pour l'Habitat, « Evaluation du dispositif «10 000 logements HLM accompagnés» », 2019

En marché tendu notamment, une partie des réservataires n'est pas mobilisée sur l'objectif de logement des ménages du premier quartile. L'atteinte de l'objectif repose dans ces cas essentiellement sur le parc non réservé du bailleur et le cas échéant sur le contingent de l'Etat (pour les prioritaires).

Ces difficultés reposent en partie sur l'inadéquation de l'offre libérée au sein du parc social avec les besoins (localisation, accès aux services et aux transports), la composition familiale et les revenus des ménages les plus pauvres. Selon une analyse la Drihl en Île-de-France, le parc social serait théoriquement financièrement accessible, sans mettre en difficulté des ménages qui y entreraient avec un taux d'effort et un reste-à-vivre raisonnables. « La grande majorité du parc social hors QPV et hors ex-ZUS des 39 EPCI / EPT franciliens concernés par la réforme des attributions serait financièrement accessible aux demandeurs du 1^{er} quartile (77%). Le choix des hypothèses de reste-pour-vivre minimum et de taux d'effort maximum à une forte influence sur les résultats. Toutefois, même avec une approche nettement plus restrictive (taux d'effort maximum de 30% et reste-pour-vivre minimum de 15€ par jour par unité de consommation), le parc social resterait majoritairement accessible financièrement aux demandeurs du 1^{er} quartile (53%). En restant sur les fourchettes recommandées par l'AORIF, la part varierait entre 61% et 85%⁶ ». Cette analyse « en stock » mériterait d'être affinée et complétée sur les territoires par une analyse « en flux » pour vérifier l'accessibilité réelle des logements sociaux qui se libèrent chaque année (les logements à bas loyers ayant un taux de rotation souvent plus faible que les logements plus onéreux).

La loi ELAN, en rendant obligatoire la mise en place de grilles de cotation, donne également une occasion de s'assurer que, dans chaque EPCI concerné, les besoins des ménages prioritaires soient pris en compte et bénéficient d'un accès facilité au logement social.

▲ Proposition 22

Elargissement aux réservataires de logements sociaux des obligations de relogement hors QPV de ménages appartenant au premier quartile des revenus

▲ Proposition 23

Intégration systématique dans la cotation prévue par la loi ELAN d'un critère donnant la priorité aux personnes sans-domicile

▲ Proposition 24

Systematiser la réalisation par le PPGID d'une analyse de la demande des ménages du 1^{er} quartile et l'identification de l'offre adaptée en quittance et en localisation à ces publics de manière à définir à l'échelle intercommunale des objectifs réalistes

▲ Proposition 25

Améliorer fortement la qualité de la donnée renseignée dans le SNE lors de l'enregistrement de la demande, par exemple en obtenant le revenu fiscal de référence du ménage (RFR) auprès de la DGFIP

6. DRIHL, « L'accessibilité financière du parc social francilien hors QPV et hors ex-ZUS aux demandeurs du 1er quartile »

Prévenir les ruptures

D'après le Gouvernement, 70 000 personnes ont pu obtenir en 2018 un logement dans le cadre du plan Logement d'abord. On pourrait se réjouir de ce chiffre encore très insuffisant mais en hausse par rapport à l'année précédente.

Pourtant, la situation du sans-abrisme ne semble pas s'améliorer, car il ne suffit pas de reloger davantage de personnes sans domicile, encore faut-il éviter, en amont, que de plus en plus de personnes subissent des ruptures résidentielles dans le même temps et viennent alimenter le flux des personnes à la rue.

Expulsions locatives, sorties d'institutions (Aide sociale à l'enfance, hospitalisation, détention) sans solution, ruptures familiales,... : le Logement d'abord consiste aussi à tarir autant que possible ces situations d'une grande violence.

Avec 15 547 expulsions locatives mises en œuvre avec le concours de la force publique, l'année 2017 établit un nouveau triste record, malgré la multiplication des plans de prévention des expulsions locatives, la coordination de nouvelles instances de concertation et le signalement accru des situations d'impayés. Ces mesures sont positives mais insuffisantes car le concours de la force publique est davantage accordé en cas de jugements d'expulsions. En cause notamment, la diminution par trois depuis dix ans du fonds d'indemnisation des bailleurs lésés en cas de refus d'octroi du concours de la force publique. C'est pourquoi, une mesure d'urgence consisterait à revenir au niveau de 2004 de ce fonds, soit environ 75 millions d'euros, pour donner le temps de trouver des solutions durables aux impayés, soit la reprise du paiement et l'apurement de la dette soit le relogement des ménages. Cette enveloppe, pour être gérée dans l'optique du droit au logement, devrait être transférée au ministère de la Cohésion des Territoires plutôt qu'au ministère de l'Intérieur, pour améliorer le processus de coordination des politiques de prévention des expulsions.

▲ Proposition 26

Triplement du fonds d'indemnisation des propriétaires, à transférer au ministère du Logement plutôt qu'à l'Intérieur, pour diviser par deux les expulsions locatives avec le concours de la force publique (avec des objectifs chiffrés par département)

▲ Proposition 27

Donner plus de moyens aux CCAPEX afin qu'elles puissent assurer pleinement leur rôle de coordination sur les territoires dans la politique locale de prévention des expulsions

▲ Proposition 28

Renforcer les chartes de prévention des expulsions, principal outil opérationnel sur les territoires, par la définition de plans d'actions partenariaux, d'objectifs de réductions du nombre d'expulsions et d'indicateurs de suivi.

Parmi les ruptures personnelles qui conduisent à la perte de domicile, la sortie à la majorité de l'Aide sociale à l'enfance (ASE) est identifiée par de nombreuses études comme un passage particulièrement à risque. Les conseils départementaux peinent en effet à proposer un accompagnement à tous les majeurs, sous forme d'un contrat jeune majeur, fragilisant ainsi grandement des milliers de jeunes adultes, qui se retrouvent trop souvent sans solution de logement, ni soutien familial. Face à ce constat largement partagé, la proposition de loi dite Bourguignon, en cours de discussion au Parlement, prévoit un accompagnement obligatoire à la majorité des jeunes pris en charge par l'ASE. Mais elle souffre de deux écueils majeurs : elle ne prévoit aucune aide financière pour des jeunes qui restent privés de l'accès au RSA avant 25 ans et surtout exclut les jeunes pris en charge récemment par l'ASE, c'est-à-dire en pratique des milliers de « mineurs non-accompagnés » (MNA). Une prévention des ruptures en sortie de l'ASE nécessiterait donc de remédier à ces deux défauts majeurs du projet de loi.

▲ Proposition 29

Systématisation des contrats jeunes majeurs comprenant une aide financière pour tous les jeunes sortants de l'ASE en difficulté, y compris les mineurs non-accompagnés

▲ Proposition 30

Attribution prioritaire de logements sociaux aux personnes sortant de l'Aide sociale à l'enfance et de détention (soit directement soit dans le cadre d'une intermédiation locative), dans le cadre d'un partenariat avec les conseils départementaux

▲ Proposition 31

Renforcer et adapter l'accompagnement des jeunes sortant de l'ASE pour permettre des parcours cohérents d'accès au logement, à la formation et à l'emploi. Accompagner des projets dédiés à ce public dans le cadre de la nouvelle génération de projets « Logements Hlm accompagnés »

Faciliter les régularisations administratives

Le plan Logement d'abord se heurte dans de nombreuses zones à l'impossibilité administrative pour les personnes en situation irrégulière d'accéder au logement social. Cette barrière presque impossible à franchir condamne des dizaines de milliers de personnes à l'hébergement d'urgence, voire à la rue, aux squats ou à l'exploitation par des marchands de sommeil. Or, force est de constater que ces ménages ne seront pas tous expulsés en raison de leur situation sanitaire, de leurs liens familiaux ou professionnels avec la France ou du refus de leur pays d'origine de les accueillir. De fait, nombre d'entre eux finiront, après un long parcours semé d'embûches, par obtenir un titre de séjour. Il est dès lors nécessaire d'accélérer ce processus, dans le cadre de la circulaire Valls de 2012, pour leur permettre de travailler et de se loger plus facilement, et de libérer ainsi des places d'hébergement. Il s'agirait d'une politique de bon sens, qui regarde en face les réalités, porteuse de dignité pour les personnes et leur famille et même d'économies pour les finances publiques. Depuis six ans, dans le Puy-de-Dôme ou dans l'Hérault, le programme associatif « Alternatif'Hôtel », soutenu par l'Etat et les départements, a montré que ce type de solutions offrait des perspectives résidentielles stables hors des hôtels pour des ménages victimes de situation administratives inextricables.

▲ Proposition 32

Facilitation des régularisations des ménages en situation administrative « complexe », notamment des personnes hébergées à l'hôtel et des personnes « inexpulsables »

▲ Proposition 33

Essaimage des actions « Alternatif'Hôtel » dans tous les départements concernés

▲ Proposition 34

Retour à la règle antérieure permettant l'accès au parc social d'un ménage dont tous les membres ne sont pas en situation régulière

▲ Proposition 35

Ouverture de la sous-location en intermédiation locative aux ménages en situation irrégulière

▲ Proposition 36

Déroger au règlement Dublin pour accepter en France les demandes d'asile des personnes « dublinables » au lieu de les renvoyer systématiquement vers le pays d'entrée sur le territoire européen

Agir avec les personnes dès leur séjour à la rue

La domiciliation est une activité indispensable pour les personnes privées de domicile personnel. Qu'il s'agisse de recevoir son courrier, de bénéficier des aides sociales ou de lancer toute démarche sociale ou professionnelle. Pourtant, ce droit à la domiciliation, que les communes doivent, d'après la loi, veiller à faire respecter, est quotidiennement bafoué. Des CCAS refusent des domiciliations pour des prétextes de lien insuffisant avec la commune, en réalité souvent pour des raisons budgétaires ou pour éviter des publics jugés indésirables. Les associations qui assurent les deux tiers des domiciliations et pallient ces défaillances des CCAS sont rarement financées pour ce travail conséquent qui nécessite des locaux et des logiciels adaptés, des personnes dédiés et des moyens de traduction et d'accompagnement social. Les plus de 4 000 organismes de domiciliation manquent de moyens pour accueillir les 178 000 domiciliations actives et satisfaire les milliers d'autres en souffrance, à un moment où les besoins sont en augmentation (+ 30% d'après l'UNCCAS). Sans adresse, la politique du Logement d'abord peinera toujours à atteindre les personnes les plus exclues. La domiciliation est donc la première pierre de l'accès au logement. Pour rendre ce droit enfin effectif, il est nécessaire que l'Etat y dédie une ligne budgétaire spécifique d'au moins 10 millions d'euros au sein du Programme 177⁷. L'Etat est le pilote de la domiciliation et le garant de la mise en place des schémas départementaux de la domiciliation. Si les pouvoirs publics n'arrivent même pas à fournir aux personnes sans domicile une adresse postale, quelle crédibilité aura la promesse du Logement d'abord ?

▲ Proposition 37

Attribution de 10 millions d'euros supplémentaires pour financer la domiciliation en direction des acteurs de la veille sociale dans le Programme 177⁷

Outre la domiciliation, les accueils de jour ont un rôle fondamental à jouer dans le Logement d'abord, pour accueillir, écouter, informer et orienter les personnes sans-abri vers l'accès au logement. Or, leur fonctionnement est aujourd'hui fragilisé par l'augmentation de leur fréquentation. Un financement accru est donc nécessaire pour ouvrir de nouveaux accueils de jour, adapter les locaux, constituer des équipes pluridisciplinaires, prévenir les violences et faire respecter les droits des personnes sans abri.

▲ Proposition 38

Renforcement du financement des accueils de jour

Enfin, le passage de la rue au logement se pose de manière cruciale pour plus de 16 000 personnes en métropole dans le cas des bidonvilles, que la France ne parvient pas à résorber depuis des années. Pourtant, de nombreuses initiatives locales, avec le soutien de la Dihal, ont fait la preuve de leur efficacité à accompagner et reloger les personnes vivant en bidonvilles. Cette dynamique doit aujourd'hui être soutenue davantage, en particulier en Île-de-France, où le nombre de projets est bien trop faible.

7. Collectif d'associations, La domiciliation, cadre juridique, état des lieux, données chiffrées, juillet 2019

Annexe 1

Chiffrages des mesures

Mesure	Coût (M€)	Financement	Hypothèses
▲ Proposition 9 Augmenter de 30 000 PLAI la production pour porter le nombre total de PLAI financés annuellement à 60 000	690 à 850 M€	Etat, collectivités locales, CDC, Action Logement	<ul style="list-style-type: none">▶ 190 à 220 M€ de subvention Etat via le FNAP▶ 210 à 220 M€ de subventions diverses, dont collectivités▶ 290 à 410 M€ d'équivalents fonds propres à apporter aux organismes <i>Voir détail en annexe 2</i>
▲ Proposition 9 Porter à 30 000 le nombre de « super-PLAI » avec un loyer proche du plafond APL	200 M€	Etat	<ul style="list-style-type: none">▶ 5 à 10 K€ par logement en sus des aides PLAI classiques▶ Subventions CT à estimer
▲ Proposition 11 Expérimenter un fonds régional de financement de baisse ponctuelle de quittance	8 M€	Etat	<ul style="list-style-type: none">▶ 1000 logements dans la phase expérimentale
▲ Proposition 21 « Doublement du nombre de projets Hlm accompagnés »	15 M€	CGLLS via la FNAVDL	

Annexe 2

Financement des PLAI

Il n'existe pas vraiment de plan de financement-type d'un PLAI.

Les PLAIs « logements ordinaires » (24.700 programmés en 2018) par exemple ont un coût moyen de près de 150.000€, les PLAI en structures collectives (7.700 programmés en 2018) un coût de 76.400€.

Selon les programmes, selon les localisations, les disparités sont importantes en matière de coût et de plan de financement comme le montre le tableau suivant.

Pour déterminer les impacts budgétaires d'un programme il conviendrait donc d'en préciser assez finement les caractéristiques et notamment les localisations. A défaut, les calculs suivants conduisent à des ordres de grandeur.

Plan de financement des PLAIs, logements ordinaires en € / logement selon le « Bilan 2018 des logements aidés »

	France	Zone A bis	Zone A	Zone B1	Zone B2	Zone C
Total	149 600	180 600	174 400	139 500	134 000	131 000
Subventions Etat	9 400	20 500	10 800	7 900	7 000	5 700
Subvention autres	10 600	18 500	10 800	10 800	7 500	8 600
Prêts	114 900	122 700	132 300	110 100	106 000	103 700
Fonds propres	14 700	18 900	20 500	10 700	13 500	13 000

Source : Infocentre SISAL

La programmation actuelle débouche sur 33.000 PLAIs dont 50% environ sont cohérents avec le loyer plafond APL.

La clause de revoyure signée par le Mouvement Hlm fixe un objectif de 40.000 PLAIs.

Par rapport à cet objectif, si l'on réalise 20.000 PLAIs supplémentaires dans les conditions de financement actuelles on fera passer l'objectif à 60.000 PLAIs.

Si l'on retient pour fourchette haute la situation en zone A et pour fourchette basse la situation moyenne en France entière, il faudrait pouvoir compter sur :

- ▶ Des subventions supplémentaires (au titre de la part Etat actuelle) 190 / 220 M€
- ▶ Des subventions supplémentaires (au titre de la part actuelle des autres partenaires) 210 / 220 M€
- ▶ Des prêts de 2,3 / 2,6 Md€
- ▶ Une mobilisation d'équivalents fonds propres de 290 / 410 M€

Concernant les prêts, on peut considérer que la CDC (et plus accessoirement Action Logement) dispose de la liquidité suffisante ; il conviendra de s'assurer qu'elle dispose de la capacité à provisionner les pertes associées au coût bonifié des PLAI.

Pour le reste, si cette action est supportée uniquement par un apport de subventions de l'Etat (en sus des aides fiscales TVA réduite et TFPB), c'est un montant de 690 / 850 M€ qui est en jeu.

Si les autres contributeurs collectivités locales et Action Logement apportent un subventionnement à hauteur de ce qu'ils font actuellement, l'apport attendu de l'Etat passe à 480 / 630 M€

S'il est mis à disposition des organismes Hlm des quasi-fonds propres (prêt de haut de bilan, titres participatifs,...), certains pourront éventuellement accompagner l'effort de production supplémentaire par rapport aux objectifs inscrits dans la clause de revoyure, ce qui pourrait réduire l'apport direct de l'Etat.

Si l'on veut, en outre, augmenter le nombre de « PLAI-Adaptés », il faut ajouter de l'ordre de 5 000 à 10 000€ par logement en moyenne selon les programmes, la localisation, l'accompagnement... soit une enveloppe maximale de 200 M€ supplémentaires.

